

# 实施健康中国战略,加强国家慢性病综合防控示范区建设

江宇 孔灵芝 李立明

100730 北京,中国医学科学院/北京协和医学院公共卫生学院(江宇); 100021 北京,中华预防医学会(孔灵芝); 100191 北京大学公共卫生学院(李立明)

通信作者:李立明, Email:lmlee@vip.163.com

DOI:10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.001

**【摘要】** 国家卫生和计划生育委员会(原卫生部)于2010年启动了国家慢性病综合防控示范区工作。本研究采用定量和定性相结合、流行病学和社会学方法并用,对我国慢性病示范区创建工作过程评估、效果评估和典型案例分析。示范区基本形成以政府主导、多部门合作的慢性病防控工作格局,居民健康相关指标高于全国平均水平,基本实现了国家慢性病综合防控示范区创建的第一阶段目标,推动了慢性病防控体系的建设。本期“国家慢性病示范区第三方评估”栏目的论文,即针对我国慢性病示范区创建及其效果进行评估的主要结果,希望能够为今后示范区创建和动态管理提供参考与依据。

**【关键词】** 慢性病; 综合防控; 示范区; 效果

## Implementing the strategy of 'Healthy China' and strengthening the setting-up of National Demonstration Areas, for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases

Jiang Yu, Kong Lingzhi, Li Liming

School of Public Health, Chinese Academy of Medical Sciences and Peking Union Medical College, Beijing 100730, China (Jiang Y); Chinese Preventive Medicine Association, Beijing 100021, China (Kong LZ); School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China (Li LM)

Corresponding author: Li Liming, Email: lmlee@vip.163.com

**【Abstract】** The former Ministry of Health launched a project regarding National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases (NCDs) in 2010. This study combined quantitative and qualitative methods, using epidemiological, anthropological and sociological methods to carry out process assessment, effectiveness and case study to evaluate the outcomes of the Demonstration Areas in China. A government leading body, under multi-sectoral cooperation pattern set for prevention and control of NCDs in the Demonstration Areas, was established. All the health related indicators of the residents from the NCDs appeared better than the national average level, showing the fact that the first phase goal on the establishment of Demonstration Areas was materialized. Papers that included in this issue "Evaluation on China National Demonstration Areas for NCDs Prevention and Control" elaborated the implementation status and effectiveness of the Demonstration Areas. It was our hope to provide reference for scaling up the Demonstration Areas and dynamic management in the future.

**【Key words】** Non-communicable diseases; Comprehensive prevention and control; The Demonstration Areas; Effectiveness

为贯彻落实《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》,推动以政府为主导、社区为基础、多部门协作、全社会参与,以公共卫生措施为主要手段的慢性非传染性疾病的综合防治工作,积极发展社区卫生服务、对心脑血管疾病、糖尿病等慢性非传染性疾病的防治工作,提高社区居民的健康素养、改善行为习惯,进而提高居民健康水平和生活质量。原卫

生部于1997年在北京、天津、河北、辽宁、吉林、上海、江苏、浙江、福建、江西、山东、广东、广西、四川、陕西、甘肃、宁夏17个省份建立社区慢性非传染性疾病综合防治示范点(示范点)<sup>[1]</sup>,并随文下发《全国社区慢性非传染性疾病综合防治方案》(方案)。该方案在示范区内试行,其他地区可参照执行。全国先后建立了32个示范点,这是我国开展的一项重要

的慢性病防治项目。

示范点建设坚持发挥卫生行政部门主管、医疗卫生机构、三级预防保健网和群众组织的作用,针对主要危险因素开展健康促进活动,促进政策和环境改变,加强慢性病防治卫生人力资源建设,开展健康教育,进行行为和生活方式干预,提供社会多方位服务,提高人群自我保健意识和社区整体健康水平;坚持预防为主,以促进人人健康为目的,提供社区六位一体的服务,实践了以社区为基础、健康促进为策略、公共卫生为手段的社区慢性病综合防治的早期实践,为我国慢性病防治进行了有益的探索<sup>[2]</sup>。

示范点项目由卫生行政部门主管,在社区层面尚未形成多部门协作、全社会参与的健康促进环境。为此,原卫生部于2010年启动国家慢性病综合防控示范区(示范区)工作,要求示范区必须由当地政府牵头,旨在实现政府主导、全社会参与、多部门联合行动,创建健康促进环境,综合控制慢性病的社会决定因素和个体风险,开展健康教育、早诊早治、疾病规范化管理,减少慢性病负担,形成示范和带动效应,从而推动全国慢性病防控工作深入开展。截至2015年底,全国共计265个区/县被评为国家级示范区,占全国总区/县的9.29%。2016年发布的《“健康中国2030”规划纲要》明确指出实施慢性病综合防控战略,加强国家慢性病综合防控示范区建设<sup>[3]</sup>。《中国防治慢性病中长期规划(2017—2025年)的通知》也明确提出2020年示范区覆盖率应达到15%,2025年覆盖率达到20%,进一步推动慢性病综合防控示范区创新发展<sup>[4]</sup>。

为评价示范区工作开展情况和效果,总结“十二五”期间示范区的工作经验和模式,2016年,受国家卫生和计划生育委员会疾病预防控制局委托,由北京协和医学院公共卫生学院组织专家和团队开展了示范区建设评价与发展模式研究。本研究采用定量和定性相结合、流行病学和社会学方法并用,进行过程评估、效果评估和典型案例研究。过程评估针对全国265个示范区;效果评估和典型案例研究根据示范区地区和批次分布,共选取10个示范区,分别为:北京市东城区、上海市松江区、福建省三明市梅列区、江苏省张家港市、浙江省杭州市下城区、江西省南昌市东湖区、吉林省长春市南关区、四川省成都市青羊区、重庆市万州区和甘肃省白银市景泰县。项目开展前期,项目组多次征询专家意见,反复讨论项目实施细节,在北京市朝阳区劲松社区卫生服务中心开展预调查,并通过中国医学科学院/北京

协和医学院伦理委员会伦理审查,保证了项目的科学性与伦理规范;2016年11月19日,邀请被选示范区CDC相关负责人前往北京市开展专题调查培训会;2016年11—12月,项目组专家、教师和学生进行现场调研;经过系统分析和总结,多次听取专家意见,修改完成报告。

本期“国家慢性病示范区第三方评估”栏目的论文,是针对我国示范区创建及其效果评估的主要结果。评价结果发现:示范区以政府主导、多部门合作的慢性病防控格局基本形成;支持性环境在示范区已初见端倪,健康公园、健康步道等的创建促进了全民参与和行动,推动了慢性病防控体系的建设;基本实现了示范区创建的第一阶段目标。98.8%的示范区成立慢性病综合防控领导小组,99.2%已建立多部门合作机制。调研的10个示范区均为区长/副区长担任领导小组组长,参与示范区创建的非卫生部门多达16个以上<sup>[5]</sup>。卫生部门和非卫生部门通过“联席会议制度”加强部门之间的合作,合作领域多集中于监测、保障措施、健康教育和健康促进、全民健康生活方式行动等项目活动。初步建成由疾控机构—医院—基层医疗卫生机构组成的“三位一体”的基层慢性病防控体系,分工协作、优势互补,以监测为抓手加强示范区体系建设。

示范区居民健康相关指标高于全国平均水平,居民慢性病防控知识知晓率为28.7%,达到《全民健康素养促进行动规划2014—2020》中2020年居民慢性病防治素养20%的目标。示范区居民健康行为养成比例明显增加,47.0%的居民表示“与一年前相比,口味变淡”、43.2%“与一年前相比,食油摄入变少”,16.5%“与一年前相比,身体活动增加”。72.1%的居民每天摄入蔬菜、53.6%每天摄入水果<sup>[6]</sup>,居民的步行参与率达到86.9%。成年男性吸烟率为48.6%,低于我国2015年成年男性吸烟率(52.1%)<sup>[5]</sup>。但仍有较高比例的居民存在不健康生活方式,如居民身体活动达标率为15.3%,静态行为过久的比例达23.9%。居民家庭医生签约率为54.4%,已达到2017年家庭医生签约服务覆盖率达到30%以上的目标<sup>[7]</sup>。过去12个月35岁及以上高血压自报管理率和规范化管理率分别为74.7%、62.1%<sup>[8]</sup>,糖尿病自报管理率与规范化管理率分别为69.9%、53.7%<sup>[9]</sup>。研究结果提示,加强高血压和糖尿病管理仍应作为下一步工作的重心。

尽管示范区创建有力推动了慢性病防控工作<sup>[10]</sup>,但仍面临以下问题:①政府及各部门之间仍未

建立行之有效的协调机制。目前卫生部门与宣传部门、教育部门的跨部门合作比较顺畅,与其他一些部门仍未形成强有力的协作机制。②慢性病防控能力需进一步加强,仍有4个示范区CDC未设置慢性病防治专业科室,不能满足日常慢性病防控工作需求。基层社区卫生服务机构慢性病防控人员,尤其是农村地区,配备还不能满足居民日益增长的健康服务需求。③信息化网络建设较为薄弱,卫生系统内部如医院、社区卫生服务机构、公共卫生机构等缺乏信息整合和联动机制,造成大量重复工作或信息搁置,严重影响了基本公共卫生服务执行效率和效果。

综上所述,本研究对示范区工作提出建议:①将健康融入所有政策,发挥政府主导作用,在更大范围内形成多部门联动机制共同控制影响慢性病的社会决定因素,从根源上解决慢性病发病风险。②加强基层慢性病综合防控人员能力建设,为基层工作人员提供形式多样、高水平、系统的业务技能培训。建议国家层面进一步出台针对社区卫生服务人员的相关激励政策,形成能进能出的灵活用人机制,落实基层工作人员工资政策,加强慢性病防控队伍建设。③完善区域医疗卫生信息平台,实现专业公共卫生机构、二级及以上医院和基层医疗卫生机构之间信息的互联互通和信息共享;推进面向全人群、覆盖生命全周期的预防、筛查、诊断、治疗、康复和自主健康管理一体化的国民健康信息服务。

志谢 感谢国家卫生和计划生育委员会委托,感谢各省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团示范区的政府及多部门对本次调查的支持,感谢国家专家组成员的指导,感谢所有调查对象的配合

利益冲突 无

### 参 考 文 献

- [1] 卫生部慢性非传染性疾病综合防治社区示范点专家指导组. 我国慢性非传染性疾病社区综合防治示范点工作总结报告(一)—工作思路、工作目标和实施发展[J]. 中国慢性病预防与控制, 2002, 10(1): 29-31. DOI: 10.3969/j.issn.1004-6194.2002.01.012. Ministry of Health of National Demonstration Sites for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Disease Expert Guidance Group. Reports on National Demonstration sites for comprehensive prevention and control of non-communicable disease ( I )—work ideas, objectives and implementation of development [J]. Chin J Prev Contr Chronic Dis, 2002, 10(1): 29-31. DOI: 10.3969/j.issn.1004-6194.2002.01.012.
- [2] 卫生部慢性非传染性疾病综合防治社区示范点专家指导组. 我国慢性非传染性疾病社区综合防治示范点工作总结报告(二)—评估结果[J]. 中国慢性病预防与控制, 2002, 10(2): 77-79. DOI: 10.3969/j.issn.1004-6194.2002.02.012. Ministry of Health of National Demonstration Sites for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Disease Expert Guidance Group. Reports on National Demonstration sites for comprehensive prevention and control of non-communicable disease ( II )—Evaluation Results [J]. Chin J Prev Contr Chronic Dis, 2002, 10(2): 77-79. DOI: 10.3969/j.issn.1004-6194.2002.02.012.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》[EB/OL]. (2016-10-25) [2017-11-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content\\_5124174.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm). The Central People's Government of the People's Republic of China. The Central Committee of the CPC and the State Council printed the program outline of "healthy China 2030" [EB/OL]. (2016-10-25) [2017-11-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content\\_5124174.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm).
- [4] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发中国防治慢性病中长期规划(2017—2025年)的通知[EB/OL]. (2017-02-14) [2017-11-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/14/content\\_5167886.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/14/content_5167886.htm). General Office of the State Council of the People's Republic of China. Notice of the General Office of the State Council on printing and distributing China's medium and long term plan for prevention and treatment of chronic diseases (2017-2025) [EB/OL]. (2017-02-14) [2017-11-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/14/content\\_5167886.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/14/content_5167886.htm).
- [5] 张娟, 靳荣荣, 李娟娟, 等. 国家慢性病综合防控示范区实施效果研究[J]. 中华流行病学杂志, 2018, 39(4): 394-400. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.002. Zhang J, Jin RR, Li JJ, et al. Study on the effectiveness of implementation: the National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases [J]. Chin J Epidemiol, 2018, 39(4): 394-400. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.002.
- [6] 国家卫生计生委体制改革司. 关于印发推进家庭医生签约服务指导意见的通知[EB/OL]. (2016-06-06) [2017-11-20]. <http://www.nhfpc.gov.cn/tigs/s3577/201606/e3e7d2670a8b4163b1fe8e409c7887af.shtml>. Department of System Reform of National Health and Family Planning Commission. Notice on Issuing Guidance Opinions on promoting contract service of family doctors [EB/OL]. (2016-06-06) [2017-11-20]. <http://www.nhfpc.gov.cn/tigs/s3577/201606/e3e7d2670a8b4163b1fe8e409c7887af.shtml>.
- [7] 李娟娟, 靳荣荣, 张娟, 等. 国家慢性病综合防控示范区居民蔬菜水果摄入情况及影响因素分析[J]. 中华流行病学杂志, 2018, 39(4): 412-416. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.005. Li JJ, Jin RR, Zhang J, et al. Study on consumption of vegetables and fruits and related influencing factors among residents from the National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases [J]. Chin J Epidemiol, 2018, 39(4): 412-416. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.005.
- [8] 靳荣荣, 张娟, 李晋磊, 等. 国家慢性病综合防控示范区居民高血压患病、治疗和管理现状研究[J]. 中华流行病学杂志, 2018, 39(4): 401-406. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.003. Jin RR, Zhang J, Li JL, et al. Current status on prevalence, treatment, and management of hypertension among Chinese adults in the National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases [J]. Chin J Epidemiol, 2018, 39(4): 401-406. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.003.
- [9] 靳荣荣, 李娟娟, 张娟, 等. 国家慢性病综合防控示范区居民糖尿病管理情况分析[J]. 中华流行病学杂志, 2018, 39(4): 407-411. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.004. Jin RR, Li JJ, Zhang J, et al. Management programs on diabetes among Chinese adults in the National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases [J]. Chin J Epidemiol, 2018, 39(4): 407-411. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.004.
- [10] 李娟娟, 李晋磊, 张娟, 等. 国家慢性病综合防控示范区建设总体实施现状研究[J]. 中华流行病学杂志, 2018, 39(4): 417-421. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.006. Li JJ, Li JL, Zhang J, et al. Study on the overall implementation status of the National Demonstration Areas for Comprehensive Prevention and Control of Non-communicable Diseases [J]. Chin J Epidemiol, 2018, 39(4): 417-421. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.04.006.

(收稿日期:2017-12-29)

(本文编辑:王岚)